

人口与发展论坛

特大城市如何调控人口规模?

《人口研究》编辑部

特邀主持人: 刘 锋*

背景

随着城市化快速推进,我国的大城市发展迅速,特大城市^①从 1997 年的 34 个增长到 2007 年的 63 个。近年来,某些特大城市显现出来的一系列交通拥堵、资源匮乏、环境污染、住房紧张、公共服务失衡等城市问题,引发了各方热议。“特大城市人口规模如何调控? 如何管理”,越来越成为各方关注的热点和焦点。以往在优先发展大城市还是优先发展小城镇方面一直存在着分歧,对城市人口容量、人口调控的认识差异颇大,既有对特大城市高唱赞歌的,也有大力主张发展小城镇的。

两个多世纪以来工业化的经验表明,经济和人口的聚集是各国经济发展过程中的普遍规律。在城市化不可逆转、大城市必然增多的发展阶段,特大城市如何应对人口规模调控? 如何进行有效治理? 这是我们当前急需回答的重大理论问题,也是十分紧迫的现实问题。纵观世界,既有诸如莫斯科、巴黎、纽约和东京等成功的经验,也有拉美、南亚等地区的一些大城市的失败教训。我们该何去何从?

本论坛特邀请南京师范大学人口研究所黄润龙教授、中国人民大学人口与发展研究中心段成荣教授、华东师范大学中国现代城市研究中心、人口研究所 奎宏教授发表各自的看法,就“特大城市如何调控人口规模”进行研讨。我们期待更多的专家学者从不同角度参与该话题的讨论,以辨明方向,更渴求能找到针对现实问题的破解之道。

“特大城市人口规模调控”之浅见

黄润龙(南京师范大学人口研究所教授)

“十二五”期间我国人口城镇化水平预计超过 50%,新一轮城镇化进程中我们面临一系列挑战。解决大城市人口膨胀的问题是个世界性难题。发展中国家严重的城乡二元经济结构,农村劳动力在失去土地的情况下,大量涌进大城市谋生。在墨西哥城、里约热内卢、孟买等城市,由于失地

* 国务院发展研究中心发展部研究室主任、研究员。

① 按《中国城市统计年鉴》的分类标准,按市区非农业人口,100 万人以上即为特大城市。

农民无节制地进入城市,贫民窟遍布。多数农民由于受教育程度低的缘故,只能在非正规部门就业,居住在城乡结合部或临时搭建的危棚简屋内。其居住密度大,缺少基础公共设施、垃圾遍地,污水横流、卫生状况差,往往成为传染病的发源地。有些人靠拾荒、乞讨谋生,过着很不稳定的生活,一旦出现意外灾祸,子女教育和本人健康、生存都很难保障;有些安分守己的人将独自承受孤独和无保障的生活;少数失地农民可能会突破道德或法律的界线,挺而走险给社会带来了危害(王大奔, 2006)。

用行政手段去限制外来人口是不合理、也是不可取的,因为其不符合社会的公平与正义的基本原则,在操作层面上也面临着难以选择的困境。要在源头上探讨该问题,首先假设我国特大城市人口规模调控的前提不变,即我国改革开放的基本政策不变,我国城市化发展速度和进程不变。其次,探讨具体的调控方法,治标还是治本。比如扩容,增加城市人口容量,加大城市科学管理力度,使大城市能够容纳更多的居民;再如减压,对社会经济文化进行适当调整和干预,通过各种政策和经济手段将流动人口或城市居民引导到远郊、郊县或外市。

1 我国城市化进程快

近年来,我国城镇化水平发展很快。1978年我国仅有193个城市,2008年增加到655个。2008年底我国城镇人口6.07亿人,城镇化水平45.7%,比25年前提高24.6个百分点,年均增长近1个百分点。若以非农人口统计,2006年底我国100万以上的特大城市达到了55个,比1997年增加21个。特大城市在我国经济中占有较高的比例,并在技术创新、经济活动组织等领域发挥着重要作用。2006年全国55个特大城市人口占我国城市人口总量的30.12%,其经济总量占全国的55.85%,集中了全国大多数教育和科研资源(张晓军、潘芳、张若曦, 2009)。若以常住人口统计,2008年我国100~200万和200万人口以上的城市分别为81个和41个,全国地级及以上城市(不包括市辖区)地区生产总值186279.5亿元,占全国GDP的比重62%。GDP为1000~2000亿和超过2000亿元的城市分别为23个和20个。2007年上海、北京、广州、深圳、苏州、天津等6个城市的GDP超5000亿元,分别为12189.9353、7109.6802、5701.5050亿元(赵惠云, 2009)。以特大城市为主构成的都市区——长三角、京津唐、珠三角地区等,更是成长迅速,成为我国对内引领经济社会发展,对外参与经济全球化和国际竞争的支撑。

1980年以来通过计划生育政策,我国政府有效地控制城市户籍人口增长,同时,我国正经历着世界上最大规模的人口迁徙和流动。1982年流动人口规模不过3000万人,到2005年的1.47亿人,2008年末我国城市外来人口规模已达1.75亿。从2000年到2005年,我国城市流入人口年均递增8.3%。2005年到2008年城市流入人口年均递增10.9%。计算表明,我国城市化水平每提高一个百分点,就有1500多万农村人口转移到城市,2007年我国城市化率为45%,要实现2020年的60%的城市化目标,全国将有2.25亿人从农村转移到城市。人口快速增长所带来的种种社会问题已经严重影响居民的日常生活(国家统计局城市司和江苏调查总队课题组, 2009)。而“城市病”就是指城市规划滞后于建设,人口过于向大城市集中居住而引发的一系列交通拥堵、水资源匮乏,空气、水、土壤等环境污染、住房紧张、入托难、就医难、就学难、就业难等诸多城市问题。然而,只要地区之间存在着经济文化差距,为就业、追求高收入和舒适生活的空间移动就无法避免。

上海2009年年底常住人口为1921万人,突破了“十一五”规划中的“到2010年常住人口为1900万人”。上海人口密度是3030人/平方公里(大致是全国平均人口密度的20倍)。2000~2009年间上海市常住人口平均年增长率为1.8%(20世纪90年代为2.1%),若以此速度增长,到2020年底上海市常住人口将达2337.5万,人口密度为3687人/平方公里。如果不加以有效的控制和引导,上海将面临巨大的人口压力。1980年上海市18层以上的高楼为121栋,2006年增加

到 10045 栋, 26 年增加了 82 倍; 2006 年人均住房面积为 16 平方米是 16 年前的 2.5 倍; 汽车拥有量是 6 年前的 25 倍 (杨纯, 2008)。北京也类似, 按照国务院 2005 年批复的人口规模, 北京“2010 年人口控制在 1625 万”, 这一目标不到 2 年就已经突破。北京 2009 年年末常住人口 1755 万人 (2010 年估计为 1972 万人口), 人口密度虽仅为每平方公里 1044.2 人, 但北京市山地面积占 62%, 平原面积仅为 6390 平方公里。

流动人口对迁入城市有着利弊并存的影响, 实为一把双刃剑 (陈昭锋, 2004)。流动人口在弥补特大城市劳动力结构性短缺、缓解人口老龄化压力的同时, 也给城市公共管理和公共服务带来挑战。每增加一个外来人口, 就要相应增加 3.5 万的基础设施投入。过多外来人口流入城市, 造成城市人口密度加大、住房紧张、交通拥堵、噪音加剧。调查表明, 两成农民工没有固定就餐场所, 三成农民工一年看不到一场电影, 相当比例农民工反映存在看病难、子女入学难、租房贵等问题。特别是流动人口小范围聚集难以融入城市社会等原因, 使得流动人口成为特大城市刑事犯罪的主要群体。在某种程度上讲, 作为移民城市, 特大城市在表面繁荣的背后隐藏着潜在的社会骚乱危机和严重的城市病, 城市资源不堪重负, 有些资源已接近资源承载极限, 严重制约了城市经济增长, 供需矛盾日趋尖锐。

2 加大城市科学管理力度, 增加特大城市人口容量

20 世纪 50 年代东京、巴黎的人口密度曾分别是 13970 人/平方公里、20650 人/平方公里, 但它们却交通井然有序, 环境优美 (项光勤, 2004)。美国洛杉矶都市区的人口密度是美国全国的 31.7 倍, 占全美国 0.14% 的土地吸收了 4.39% 的人口。类似的有日本东京地区和美国波士登、华盛顿地区。因此, 我国严重的“城市病”, 主要是城市管理不科学。我们在公共政策、法律规则、交通文化等软件建设方面相对滞后。面对交通的堵塞, 环境的压力, 公共政策除了出限行等有争议的措施, 没有更好的治理办法。在美国、日本、英国, 人均拥有汽车远多于北京, 但私家车的使用率低, 因为公共交通非常发达, 私家车主要是平常旅游外出用, 而不是作为交通工具。北京与纽约、东京等国际化城市比较, 城市发展战略上凸显不足, 在城市化快速发展的今天没有作出发展需要的结构性调整, 总是在摊大饼、不断地区域扩张。特大城市都以旧城为单一中心, 以新区包围旧城、同心同轴向外蔓延, 形成“摊大饼”似的格局, 由此引发了诸如城市用地紧张、交通拥堵、环境污染加剧等问题。而西方发达国家城市发展是以新城和城市副中心的形式, 疏散特大城市主城区的人口。

2.1 主城区与新城建设

我国特大城市的基础设施分布不均衡, 基础和公共设施主要分布在市区, 而郊区和周边中小城市设施配置不全。于是, 人们不断涌向城市中心区域。大量外来人口进入特大城市, 城市中心区的原住民生活必然受到影响。

2.1.1 发达国家做法

在特大城市周围建立有特色的新城, 新城与母城之间的距离一般在 20~40 公里之间, 其间一般有快捷的交通工具联系。新城应布局多种功能、实施综合开发, 使之形成与中心城区同等水平的市中心。如 1970 年法国为分散城市人口压力, 在巴黎郊区建设 9 个副中心、沿塞纳河两侧平行轴线建设 5 个新城, 共容纳 160 万人口以减轻巴黎城市中心区的压力 (王玲慧, 万勇, 2004)。日本东京圈规划确定 2000 年人口将增至 4090 万人, 规划在 50 公里半径范围的近郊开发区设有新宿等 7 个副中心以及 4 个大型新城, 以疏散城市人口。伦敦通过新城的建设, 到 1980 年总计吸纳人口超过 100 万, 使伦敦中心城区的人口从 1960 年代的 800 万降至 1983 年的 650 万。

2.1.2 新城与主城区的关系

(1)新城建设发展速度应该和主城相匹配。不应单纯定位新城为居住的“卧城”或卫星城,我国原来的卫星城定位是接受主城转移的工业产业,过于强调生产功能,忽视了生活质量的提高,而新城应定位为具有综合功能的城市副中心,具有发达的服务产业和较强的服务功能。新城与主城有一定距离,其间的快速轨道交通建设是新城设置成功的关键。20世纪50年代北京、上海等大城市也试图在郊区建设卫星城,但没有成功。主要原因是距离太近,规模太小、没有特色,与主城间缺乏高效交通工具,卫星城建设缺乏有效的动力和支撑,致使吸引力不足。

(2)新城发展要有一定规模的产业支撑。我国特大城市中心区向心力大,新城如果没有特色、规模过小,难以形成对特大城市主城区的相对独立性。只有加强新城的建设和投资,提供了足够工作岗位和舒适的生活质量,才会吸引居民长期稳定居住、消费和生活。新城需要强有力的产业支撑,否则发展迟缓,并导致新城成为主城在空间扩展上继续单中心摊大饼式地蔓延,主城人口持续增加,交通压力继续加大。新城开发机制的设计上,既要充分发挥企业的能动性,又要强化政府的调控作用,政府在土地供给、公共设施配套等方面应把好关。

2.2 特大城市的交通

快速增长的人口给特大城市带来了很大的交通压力。北京每增加1人,日交通出行量就要增加2.64次,新增交通供给能力很快被人口增量所抵消。公共交通供给能力相对不足导致汽车保有量的激增。1999年至2003年上海市、北京市私家车年均分别增加7.5万、17万辆,而2010年1~12月北京私家车就增加70多万辆,目前总数达到了471万辆。上海为保护古城,实施了严格的车牌制度。2010年11月份上海总共发放了8500张车牌,每张车牌平均收费4.52万元人民币。而12月前2周北京就发放了5万多张车牌,大致是上海的10倍,每张仅收费200~500元人民币。特大城市道路增长迅速,但交通需求增长更快。从1993到2003年,北京、上海道路年均增长率为3%、13%,而机动车增长率则高达15%、25.8%。到2003年末,北京私家车保有量为107.1万辆,接近同期上海的5倍(孙斌栋、潘鑫、胥建华等,2007)。重要的是,在公共政策、法律规则、用车文化等软件方面我国政府对策不多,特大城市均未采取限制机动车使用的政策,因而机动车利用率较高。在美国、日本,人均汽车拥有量远多于北京和上海,但私家车的使用率低(2004年上海、北京私家车日均出行次数为2.82次、公车为3.1),发达国家公共交通非常发达且使用便宜,私家车主要是平常旅游外出用,而不是作为交通工具,我国特大城市应大力发展公共交通。

(1)车速下降

大量的汽车造成道路的拥堵,进而影响汽车速度。北京二环内(含二环)的干线道路上,高峰时车辆的平均速度已由1994年的每小时45公里,下降到2003年12公里和2005年10公里以下,低于自行车12公里/小时的车速。2004年上海中心区主要地面干道晚高峰平均行程车速为每小时18公里,其中低于15公里和介于15~20公里之间分别占40%和20%,中心区快速路平均行程车速仅为每小时28公里(孙斌栋、潘鑫、胥建华等,2007)。

(2)在有限地段、有限时段实行有限收费

国外实施拥堵收费的效果表明,在收费区内的交通量平均下降15%~20%,行车速度提高15%~30%。在城市核心区实施拥堵收费,会促使人们对人们换乘其他更经济的交通工具,进出收费区域的公共交通的需求会大幅度增加。伦敦实行拥堵收费后,有50%~60%的小汽车出行减少,公共交通增加,从而形成了监察院良性循环。若对换乘经过收费区公交巴士、地铁的人数进行精确的统计测算,可以准备充足的公共交通工具和服务,满足公众对公共交通需求量的增加(曹锦文、左庆乐,2006)。

3 加强引导和转移,进行社会经济适当干预

针对当前城市人口流动性大、农村人口大量涌入的特点,现阶段应加强人口管理,如建立外来

务工人员的档案,加强对无身份证、无暂住证、无务工证三无人员的管理,加强出租房屋的管理,建立统一的劳动管理市场,加强对使用外来人口企业的指导,引导人口流动的有序进行。

中国城市发展和国外不一样。其一,有明确的政策导向;其二,流动人口数量太多,特大城市难以容纳;其三,流动人口去留选择的非理智性;其四,地区经济差异大,政府对于特大城市投入不平衡,在主城区投入过多。

对于外来流动人口管理,北京大学陆杰华教授提出了顺义模式——“以证管人、以房管人、以业控人”。“以证管人”是指逐步取消暂住证,实行居住证制度。具有居住证的外来人口将享受子女上学、社会保障、医疗、购车、计划生育优惠政策等市民待遇。“以房管人”是指通过加强出租房屋登记,实现对流动人口的管理。在企业内部实行集中居住、集中管理;政府鼓励在流动人口集中的地区建设公寓,实行旅店式物业化管理。“以业控人”是指以产业结构调整和发展,来控制人口总量增长。政府调控通过制订发展规划来决定未来本地产业的方向,市场决定企业中的岗位设置,个人根据具体状态决定自己的去留。

4 结语

根据以上讨论,我个人认为,特大城市人口调控是个系统工程,具体可分“治标与治本”两部分。治标方案是短时间用“猛药”,大致治理措施为:在有限地区有限时段收取拥堵费、提高中心地段的停车费用;限购私家车、限制外地车辆入城、单双号车辆限行;冻结户口,控制外来人口居住证发放数量等。

治本属于一种根本性调控、一般需较长时间。大致有如下措施:

(1)在特大城市周边 20~ 40公里建设若干个有特色、公共设施可与主城相当,有便捷公交的新城或城市副中心,以大量疏散主城中心区人口。

(2)增加基础设施投资,提高特大城市农村及周边地区中小城市公共设施,以减少居民对主城区的吸引力。

(3)调整城市产业结构和经济发展速度。特大城市须提高注册企业的门槛,将低端劳动密集型产业排除出劳动力市场,加速发展资本密集、技术密集型产业以减少大量低素质劳动力的流入。新加坡政府为防止大量马来西亚人的流入就通过发展技术密集型产业,利用对城市产业、项目门槛的管理来遏止低端产业在特大城市集聚引起的人口集聚。上海、北京先后提出产业升级、建立人才高地,建设金融型国际化大都市。我国特大城市必须是高科技产业的集中地,高素质人才的汇集地,科研机构、高等教育机构和医疗卫生机构的集中地。

论城市爆炸与人口调控

丁金宏(华东师范大学中国现代城市研究中心副主任、人口研究所教授)

大城市的人口规模需要有效调控,这是我长期坚持的观点,这里的陈述主要是我 2006年在上海开展城市人口容量调研时酿成的一些想法。学术界对城市人口容量、人口调控的认识差距颇大,不少有影响力的学者对特大城市高唱赞歌,在他们眼里,城市人口容量是个无聊的命题,是不尊重市场、不尊重农民工的虚数游戏,所以我的这些观点便始终停留在一些非学术领域,说给城市的管理者听,好在他们还听得进,用得上。如今《人口研究》要旗帜鲜明地讨论大城市的人口调控问题,我不揣浅陋、鼓起余勇,把这些或许偏激、或许陈旧的观点抛出来与同好交流、向异见求正。

1 大城市成长的爆炸性

2010年人口普查登记工作结束后,学者们在急切等待最新的数据。在上海,一个未经确认的传说让我惊出一身冷汗:上海普查的常住人口已经达到了 2300万人!

2300万! 比 1982年增加近一倍,改革开放 30年,增长了一个新上海!

2300万! 比 2000年增长了 660万人,平均每年净增 66万人,每年搬进来一个崇明岛!

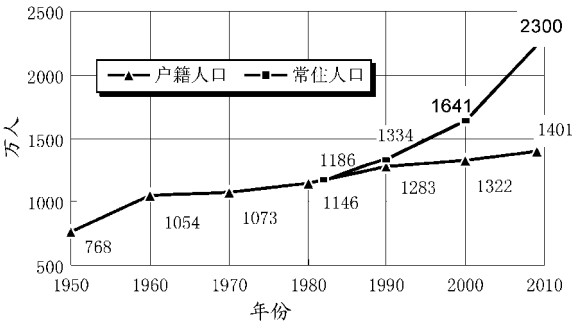
2300万! 人口密度超过 3600人 /平方千米,10年间每平方千米又挤进了 1000人!

2300万! 比 2005年净增 500多万,年均增率超过 5%,预计同期 GDP 年均增长 12%,抵消人口增长,实际的有效增长不到 7%,与中西部人口稳定的省份相比,没有了体现出明显的发展优势!

2300万! 爆炸性的增长! 我希望它,只是个传说^①!

北京、广州、沈阳、武汉等特大城市的人口数据还没有“传说”出来,但加速增长的态势是确定的。

图 1 1980年以来上海人口的爆炸性增长
Figure 1 The Bombing Growth of Shanghai Population since 1980



资料来源: (1)胡焕庸主编. 中国人口. 上海分册. 中国财政经济出版社, 1987

(2)上海市统计局. 上海统计年鉴 (2002, 2010). 中国统计出版社, 2002, 2010

(3)上海市人口普查办公室. 1982, 1990, 2000 年上海市人口普查资料. 中国统计出版社

大城市的人口增长过程是爆炸性的,结果也可能是爆炸性的、毁灭性的。我们不妨用“核爆炸”模型来类比大城市危机的必然性,且以城市的交通拥堵作比。

核裂变的链式反应有三个必要条件:

- (1) 核燃料有足够的浓度;
- (2) 有足够数量的活动中子;
- (3) 核燃料的体积大于临界体积。

对于城市而言,核燃料的浓度相当于人口密度,通常情况下,大城市的人口密度高于中小城市,上海、北京、广州、武汉等特大城市的市中心区都有人口密度超过 2万人 /平方千米

的社区,中小城市是很难达到这个密度的,所以大城市具备了“核爆炸”的第一个条件。

活动的“中子”相当于以通勤为主体的出行人口,在同等出行强度下,人口密度越高,道路上的行车、行人密度越多,活动“中子”的数量越大,所以大城市也具备了“核爆炸”的第二个条件。

核燃料的体积相当于城市规模,它可以是总人口,也可以是土地总面积,大城市理所当然地更容易满足这一条件。不仅如此,城市的“体积”还会“催化”前两个条件:城市规模越大,人口密度越高,交通出行的强度也越大。所以,城市出现交通危机,最本质的原因就是人口规模的无限制膨胀。我们不知道大城市发生交通拥堵不可救药的“临界体积”具体为多大,但是北京、上海显然已经达到了超越了“临界体积”。

2 缓解大城市病,必须调控人口规模

有人将大城市的交通改善寄望于更多的交通设施和更好的交通组织。当前我国大城市交通建

① 所据为上海一位市领导的讲话,数字应该没问题,但是口径也有可能是指现场登记人口,包括在上海居住不满半年的非户籍人口,即便如此,常住人口总量也当在 2100万人左右,爆炸性增长的性质是确定的。

设的“狠度”是前所未有的,也是举世无双的。1995年4月上海地铁一号线启用,到2010年5月世博会前,上海的地铁总里程达到了420公里,仅次于伦敦,估计两三年内就可超过伦敦成为世界第一;2010年12月30日北京同时开通5条地铁,地铁总里程也达到336公里,世界第四。但是这两个城市的交通拥堵还是不依不饶地纠缠着居民和管理者。

我们可以用一个简洁的示意模型来表达交通饱和度:

$$R(t, x) = \frac{D(x) \cdot q(t)}{r(x)} \tag{1}$$

其中 $R(t, x)$ 为 t 时刻 x 区位的路面人口密度,它直接关系到交通饱和度或拥挤度, $D(x)$ 是 x 区位的静态人口密度,越是接近市中心,人口密度越大; $q(t)$ 是 t 时刻的出行强度或概率,越是上下班高峰时点,出行强度越大; $r(x)$ 是 x 区位的道路面积率,即道路面积占区域总面积的比重。事实上, $r(x)/D(x)$ 就是人均道路面积 $A(x)$,所以式(1)也可以表示为:

$$R(t, x) = \frac{q(t)}{A(x)} \tag{2}$$

上述表达式的指示意义是,要降低交通饱和度,减少交通拥堵度,无外乎两条途径,一是提高人均道路面积 $A(x)$,但是这与人口高密度是直接矛盾的,人口密度的增加就意味着人均总用地的减少;不仅如此,交通用地还面临来自居住、商务、绿化、休闲等关乎城市发展和居民生活质量的其他城市功能的用地竞争,对于大城市,特别是市中心地带, $A(x)$ 早已达到上极限,没有什么潜力可挖。第二条途径就是降低市民的出行强度,可是对于大城市而言,生活节奏快已经成了它们的标签,虽然互联网创造了理论上的在家上班、减少出行的可能性,错峰上下班也似乎有利于减轻高峰时段的拥堵,但是事实上城市居民已经被“效率”(由于交通的拥堵,这种“效率”有时只是名义上的)所绑架,越是大城市,居民的平均出行强度越大。路面人口密度只从路面供求关系反映了交通拥堵的单向度的可能性,事实上,路面拥堵与否还取决于交通工具的选择,交通工具的行驶速度越慢、人均占用路面越多,越容易造成交通拥堵。步行最节约空间,但速度最慢,交通流量上不去;小汽车行驶速度最快,但人均占用道路面积大,最容易造成道路拥挤,并反过来约束行车速度,最终降低交通流量。只有公共交通既节约路面,又具有机动速度,是缓解城市交通拥堵的优选工具。引进公交因子,可以设计这样的城市交通拥堵系数:

$$J(t, x) = K \cdot \frac{R(t, x)}{G(x)} = K \cdot \frac{q(t)}{A(x) \cdot G(x)} \tag{3}$$

其中, $J(t, x)$ 为 t 时刻 x 区位的拥堵系数, $G(x)$ 为 x 区位公交优先度,可以用公交运力占机动车总运力的比重来代替, K 是经验系数。

当然,对于公共交通的功效我们也不能过分乐观,如果人口密度过高、人口总量过大,那么公交车也罢、自行车也罢、地铁也罢、“天铁”也罢,都解救不了交通拥堵。

交通问题如此,其他的城市病也基本如此。在上海,一会儿楼倒了,一会儿楼烧了,这些看上去孤立的事件其实都指向大城市的人地关系紧张,向高空要地、向地下要地,每一寸可以利用的空间都撑得满满的、挤得紧紧的,稍有不慎,便是事故、便是灾害、便是危机。总而言之,大城市的病态是以“大”为根本病因,“大”之于“城市病”,犹如“肥胖”之于“心血管病”,要防治心血管疾病,必须注意控制体重;同样,要缓解或消除大城市病,控制人口规模不啻为治本之策。

3 调控人口规模的可行对策

大城市的人口增长主要源自迁移流动,调控人口主要是调控流动人口。但是调控流动人口面临成本风险和道德风险。所谓成本风险,既包括调控流动人口的直接运作成本,也包括调控可能引

起的劳务工资上升、产业竞争力下降等间接成本。道德风险主要是在管理伦理上容易引来城市偏见、地域歧视等方面的责难。因此,既方便操作、又关照人群平等的对策才是好的对策。

3 1 以产业结构升级为抓手,提高科技进步对经济增长的贡献水平,实现流动劳动力需求的数量和结构的宏观调控

许多大城市、特大城市目前仍然以传统制造业为支柱产业,这些产业与外来人口形成了一种相互捆绑的共生关系:传统制造业越是发展,对外来劳动力的需求就越多,而外来劳动力的集聚又进一步钳制着产业结构的升级。

北京、上海等特大城市是中国经济起飞的龙头,也应该成为产业升级的龙头,如果过度迷恋廉价劳动带来的实惠,目光紧盯着低劳务成本“优势”,城市就没有出息,国家就没有希望。因此,必须抓住产业结构升级这个关键中的关键环节,只有这样,才能实现“有发展的增长”。与此同时,传统制造业、传统服务业的现代化,必然会提高科技进步对经济增长的贡献水平,平抑经济增长对粗放劳动力的需求弹性,文化素质和劳动技能较低的流动劳动力就会放慢增长甚至倒流出去。

政府应该加大对高科技企业的扶持力度,对现有企业技术改造和高科技产品研发也应给予鼓励和补贴,这种对企业的直接补贴和投入客观上会产生流动人口总量和结构调控的间接效果,实际上是把流动人口的管理和控制成本转移支付给了企业,达到经济效益和社会效益的双赢。即使在短期内人口宏观调控政策会影响经济的发展,着眼于城市的长期利益和社会、经济、环境等综合效益,也应该义无反顾地实施人口宏观调控。

3 2 寓调控于管理,寓管理于服务,着力建设“政府调控产业,市场选择岗位,个人决定去留”的人口间接调控机制

“寓管理于服务”是流动人口管理应坚持的方针,我们建议将这一方针进一步发展为“寓调控于管理、寓管理于服务”,通过服务、管理促进流动人口规模、素质和结构的宏观调控。倡导政府宏观调控人口,不是直接对人群加以监控,尤其不能用“外地人”、“低素质”这样的带歧视色彩的标准将人口分等、分级、分类调控。政府应通过引导和限制产业发展,实现对就业岗位总量和结构的调控,由市场选择谁来上岗,最后由个人自主决定进去去留。具体地,可以从用工和租房两方面强化管理:

(1)加强劳动监管,规范企业用工,实现流动人口的“体面就业”,同时收到节省用工的效果

“体面就业”(decent work)是国际劳工组织为非正规劳动者设定的基本生存目标。中国的流动人口是城市中的弱势群体和非正规就业者,体面就业的目标同样适合于他们。“体面就业”应该包括建立比较正式的劳动关系,获得最低工资标准以上的劳动报酬,享有正常的休息休假权利,进入或部分进入城市社会保障系统,等等。落实这些待遇意味着企业需要增加用工成本,但是政府应该让企业理解,这是劳动法等法规和国际惯例规定他们必须做的事情。进一步说,提高单位用工成本会迫使企业为平衡用工总成本而缩减用工总量,从而更有利于流动人口的总量控制。

政府应该加强对企业的劳动监管,检查企业是否按规范程序聘用流动劳动力,是否签订必要的劳动合同,是否提供合格的劳动保护,是否按照标准按时足额支付劳动报酬,是否保障劳工的休息休假权,是否按规定为劳工提供社会保障,等等。政府因产业结构调整而对企业实施的扶持补贴,也应该理解为对他们规范用工、提高用工成本的一种间接补偿。

(2)强化私房出租管理,控制和逐步拆除违章搭建,制定并严格执行私房出租的面积、安全、卫生条件等标准,帮助流动人口在城市“体面生存”

我认为,城市中的流动人口不仅需要“体面就业”,而且需要“体面生存”(decent life)。“体面

生存”首先需要有人性化的生活空间,特别是居住空间。目前流动人口的居住面积普遍偏小,而且许多兼作生产经营用房,缺乏基本的卫生设施,不仅威胁着流动人口的身心健康,而且客观上也增加了流动人口的居住密度,不利于流动人口的总量控制。

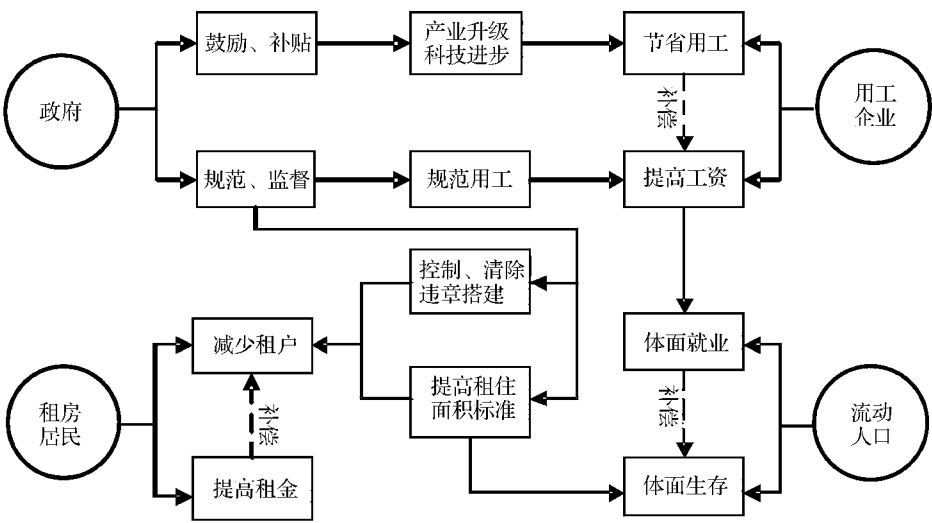
实现“体面生存”的关键是加强对房屋出租的管理。要全面推行租屋租赁合同登记、治安、安监及计划生育等综合管理责任制度,强化出租屋暂住人口登记和管理制度,切实改变出租屋业主收租不管理的状况。要转变房东的观念,提高租房标准看上去增加了租房成本,减少了居住人数,但租房总收入并不会因此下降,因为提高面积标准意味着房源总量的收缩,从而会刺激租价上升,总收入会得到平衡甚至还会增加。当然,由低标准低价格向高标准高价格的转变,必须以流动人口的支付能力提高为前提,而这一点可以由前述的规范用工、提高收入来保障。

强化私房出租管理首先要控制房源总量,特别是要严禁新的违章搭建,并且依法加快拆除现有的违章违法建筑。其次是制定合理的私房出租标准,包括出租面积标准、水电煤及卫生设施标准、安全标准等,尤其要规范人均租房面积标准,这不仅关系到体面生存,而且直接关系到租住人口的密度和总量控制,是个战略性的标准,必须严格执行。

以上提出的流动人口调控模式是一个系统工程,产业升级、用工规范、租房监管三个环节环环相扣,政府、企业、居民和流动人口是四个相关的行为主体,政府是调控的主导者,流动人口是调控的对象目标,但是政府和流动人口之间不是直接的调控与被调控关系,政府是通过调控产业来引导企业转型、通过规范租住来约束本地居民的租房行为,间接地实现流动人口的宏观调控。用工企业和租房居民在这一格局中扮演的是经营者的角色,对他们的管理首先要遵循市场规律,要有利益导向和利益补偿机制,并且要将这种补偿部分传递到流动人口,才能使人口调控机制顺利运转(见图 2)。

图 2 新型流动人口管理调控机制示意

Figure 2 New Routine for F abating Population Amount A djustment in City



3 3 重视发挥城市规划的作用,以环城绿带等形式形成对城市人口规模的物理约束,控制城市的无序蔓延,实现精明增长、均衡布局

城市规划中可以通过道路、绿带等实体工程划定城市用地的规模和用途,从而可以用城市规划方面的技术性法规来限定城市人口规模。这种做法的一个优势是“对事不对人”,不会引致人群歧

视的争议。上海在外环线附近已经基本建成了环形绿化带,起到了一定的屏障作用,但是许多利益主体觊觎这块绿地,绿带存在被蚕食、突破的风险,政府应该坚定不移地建设和保护好这个“绿色围墙”,让它为城市的规模控制发挥积极作用。与此同时,城市规划中要继续倡导、引导市区人口的大范围疏解,降低市区人口密度,缓解“爆炸”危机。

从无序到有序:北京市人口规模调控的思考

段成荣(中国人民大学人口与发展研究中心教授)

各国城市发展的历史表明,人口聚集是城市化发展过程中必然要面对的普遍现象,发展中国家、发达国家概莫能外。人口大量涌入,势必给城市的基础设施、居住环境和劳动就业等带来巨大压力。为此,诸如莫斯科、巴黎、纽约、东京和首尔等国际性都市都曾在城市发展过程的特定阶段采用过行政、经济和规划等手段中的一种或多种对城市人口规模加以调控,以缓解人口规模增加对城市发展造成的压力,从而促使城市步入有序且可持续的发展轨道。相反,拉美、南亚等地区的一些发展中国家的城市,由于对城市发展过程中城市人口大量聚集出现了调控失误或手段不合适的问题,出现了人口膨胀、交通拥堵、环境污染、资源短缺和城市贫困等城市病,造就了被学者们冠之以“拉美陷阱”的现象,威胁到百姓生活和社会稳定。

和其他国际大都市一样,北京市的人口规模也经历了急剧增长的过程,并且目前仍然处在急剧增长的过程中。1949年新中国成立之初,北京市只有420万人口。60年后的今天,北京市常住人口规模已达到1972万人。60年里,北京市人口增长了4.7倍!北京市的人口问题,已经成为中央和北京市最为关注的问题之一,也成为媒体、广大群众最为关注的问题之一。

对于人口急剧增长带来的各种问题,北京市历来十分重视,并一直锲而不舍地探寻控制人口规模的途径。从新中国建立初期开始,有关方面就对北京市的人口规模、人口迁入问题等提出了明确的控制目标和措施。直到今天,这种对北京市人口规模进行控制的指导思想几乎没有发生过变化;如果一定要说有所变化的话,也只是在不同时期,控制的严格程度有所不同而已。

从第一个五年计划的制定开始,北京市就明确地提出了“必须采取有效措施”,“控制北京市人口的盲目增加,减少城市人口”的思路。此后,北京市从来没有停止过控制人口的努力,甚至提出过“北京人口任何时候都不要超过1000万人”的严格要求。

20世纪80年代中期之前,全国以及北京市的流动人口为数都比较少。同时,北京市的人口自然增长率相对全国平均水平而言也一直比较低。因此,这一时期北京市人口数量增长的主要来源尤其是人口数量增长的可调控对象是户籍人口的迁移增长。于是,北京市当时人口规模控制的重点在户籍人口的迁移,严格地限制户籍人口的迁入,采取的措施包括实行严格的迁入审批制度,征收城市人口增容费等;在某些时候甚至鼓励户籍人口的迁出。

然而,几十年中,户籍人口迁移调控的目标并未能有效地得到实现。尽管北京市的人口规模控制目标从最初的460万左右一步一步地退让到1000万左右,但每一次设定的人口控制目标都会在很短时间内非常轻易地被突破,形成了人口控制目标“步步为营,节节败退”的局面。

如果说户籍人口的迁移调控还可以通过审批等程序来实施,还可以有所作为的话,那么,20世纪80年代中期以后的人口规模调控就更加“无能为力”了。从20世纪80年代中期开始,我国进入了人口大流动的时期,全国流动人口从80年代初期的600万人左右迅速增加,到目前已经超过2亿人,全国流动人口的规模在30年左右时间内增加了30多倍,形成人类历史上和平时时期规模最大

的人口迁移流。这些流动人口的主要流向是从农村流动到大城市。作为我国规模最大的都市之一、社会经济发展最具活力的城市之一、集中了全国最优势教育、文化、政治等资源的城市,北京当然地成为流动人口的理想流入地,成为全国吸引流动人口最多的中心之一。

相对于户籍迁移而言,流动人口“来去自由”的自由度要高得多,反过来讲,城市要想控制流动人口的数量增长也要难得多。1986年北京市开展第一次流动人口抽样调查时,全市的流入人口只有几十万,后来,这个群体的数量在很短的时间内就迅速突破100万,200万,到1997年北京市开展外来人口普查时达到300万左右。在此背景下,北京市提出了以“总量控制”为核心的外来人口控制政策,并希望通过限制外地人在北京的就业工种(最多时控制的工种达到300多种)等严格措施来达到流动人口总量控制的目标。然而,这种对流动人口的控制依然是徒劳的。最近十几年内,北京市每年新增的流动人口达到数十万人,流动人口的数量增长成为北京市人口增长的绝对主要组成部分。流动人口的规模也达到了800万人左右的巨大规模。

为了达到控制城市人口规模的目标,60年来,北京市采取了各种各样的控制手段,其中主要包括:对户籍人口迁移的严格限制、征收城市人口增容费、对外来人口实行总量控制、限制外地劳动力的就业工种、以房管人、以业控人,等等。然而,这些手段都没能收到应有的效果,以至形成了北京城市人口控制“屡战屡败,屡败屡战”的不利局面。最有代表性的事件就是发生在眼前的城市人口规划目标再次被轻易突破。几年前制定的《北京城市总体规划(2004~2020年)》确定的人口控制目标是到2020年人口总量调控在1800万以内,可是这一目标到2009年底时就被突破(达到1972万人),足足提前了10年!

客观地讲,北京市对人口规模调控问题不能说不重视,数十年来从来没有更改过人口控制的初衷,从中央到地方各级都非常重视人口规模控制问题;北京市人口规模调控的手段不能说不全面,行政的、经济的、立法的、规划的手段都用上了;采取的措施不能说不严格,严格到每个人的户口进京都要经过严格的审批,严格到一度对300多种岗位实行外来者禁入(限制进入)。但是,为什么这些手段和措施没有能够收到应有的成效?怎样才能使这些手段和措施,以及其他的可能手段和措施能够在北京市人口调控中发挥出应有的作用?这是当前急需回答的重大理论问题,也是十分紧迫的现实问题。

综合考察几十年来北京市采取的人口规模调控措施,笔者认为,北京市多年来的人口调控手段,尽管多种多样,但总起来讲处于“无序”状态,因而无法发挥出应有的作用。主要表现在:

(1)北京市常常孤立地讨论自身的城市人口规模调控问题,而忽视了全国均衡发展 and 京津冀区域一体化发展的大背景,在整体和局部的关系问题上失序。任何一个城市,都不可能离开所在国家及所处区域的整体经济、社会、人口发展状况来讨论自身的人口规模调控问题。如果一个国家本身处在快速的城市化进程中,那么这个国家的各个城市要想在这种大背景下把自身的人口规模严格控制在—个小的范围内,是难以奏效的。同样,如果一个区域内存在巨大的发展差异,区域内的某个城市的经济社会发展一枝独秀而其他城市明显地相形见绌,那么,这个城市要想阻止和排斥临近城市及农村人口的迁入,恐怕也是难以奏效的。甚至,当我们今天来考察一个国际都市的人口调控时,我们还必须考虑全球化、国际化等大的背景。当全球的劳动力都在随资本的流动而流动时,那些新兴的、快速发展的城市,必然会面临越来越多的国际移民的到来。近年来,我国上海、广州、北京等城市正是处在这样一个国际移民迅速增加的过程中。所有这些,都要求北京这样的城市在考虑自身的人口规模调控时,必须着眼全国整体发展、着眼区域一体化进程、着眼全球化国际化进程。只有这样考虑的城市人口调控目标,才有可能成为切实有效的人口目标。应该说,以往的北京市人

口调控目标,在这个方面的考虑是有明显欠缺的。这种欠缺,不仅仅是导致所制定的人口调控目标难以实现,更为重要的是使整个城市规划和城市发展格局难以满足城市发展及其人口的需求,加剧城市病的病态。

(2)城市作为一个开放系统,在人口上应该是有进有出,进出平衡。但北京市的人口却只进不出,在城市生态系统的动态平衡上失序。

(3)作为城市发展最终目标,应该有一个合理的人口容量。这个容量一经确定,就应该成为指导城市整体发展以及各方面、各领域发展的基础。但是,在现实中我们看到的情况却完全相反。除了在讨论城市人口规模调控的时候,人口容量问题会受到重视外,在其他的时候,不管是考虑整体的经济社会发展思路,还是在安排各部门的工作的时候,人们常常忘记了人口容量这个基本的问题。甚至做出的很多安排本身是从根本上背离城市人口容量的内在要求的。这种情况,导致城市内部的整体和部分功能之间失序。

(4)人口也好,劳动力也好,其增长既能带领正面的、积极的作用,也必然会伴随有负面的、消极的作用。城市人口规模调控,就是要在这种正面、积极作用和负面、消极作用之间寻求一个合理的平衡点。这就要求在享用人口集中带来的效益和承担人口集中带来的责任之间做出合理的安排,以保证这种平衡点的达成。然而,多年来,城市人口以及人口增长带来的好处被一部分单位和个人享用,而人口和人口增长带来的不利影响却不为这些单位和个人承担,相反由整个城市来负担,受益主体和责任主体之间完全分离,出现了受益主体和责任主体之间关系的失序。

(5)现代城市管理和运营,需要以法制为基础。为了直接或间接地调控人口规模,北京市制定了诸多法律法规。据课题组的不完全统计,自20世纪80年代初以来,北京市仅针对流动人口就出台了30多部法律法规。然而,很多法律法规在实践中都没有得到有效的实施,出现了明显的重立法轻执法的法律失序。

城市是一个复杂的自然系统,也是一个复杂的社会系统。城市管理和城市运营,需要针对这个系统的高度复杂性,综合考虑各方面要素,把各种因素有机地纳入一个合理的整体之中,形成有序的格局,汇成合力。城市人口规模调控也需如此。

为此,要实现北京市人口规模的有效调控,必须打破原有调控思路和措施的无序状态,依照中央关于“统筹解决人口问题”的方针,系统梳理北京市人口调控中的各主要矛盾关系,整合现有手段和措施,积极学习借鉴纽约、伦敦、东京、巴黎、首尔等国际城市以及上海、深圳等国内城市的人口调控经验,吸取“拉美陷阱”的教训,建立“有序”调控北京市人口规模的对策体系。该体系的建设,要特别强调以下几个方面的内容:

(1)要在全中国发展大格局背景下来考虑北京市的人口规模调控问题。当前,要特别关注我国未来20~30年内还将经历快速的人口城市化和未来20~30年内我国流动人口人口还将有较大幅度增长的基本前提。不把这两个基本要素考虑在内,任何新的人口规模调控目标都将是脱离实际的,因而会再次轻易地被突破。

(2)必须坚持区域协调发展的思路,加快广大中西部地区的发展,构建地区间均衡协调发展的全国发展整体格局,减轻包括北京在内的大城市人口压力。

(3)必须重视周边地区的发展,加速京津冀一体化进程,分流进京流动人口,减轻首都人口压力。

(4)积极建立“有进有出、进出平衡”的人口动态平衡机制。要特别在制度上为加强服务做出安排,创造一个更有利于人们进出北京的环境。

(5)建立人口效应评估机制,将城市整体人口调控目标和人口调控思路贯彻到城市发展的各个领域和侧面。惟其如此,才能使各方都在人口规模调控上发挥合理的作用。

(6)将人口调控的落脚点从调控的客体转向受益主体,体现受益主体与责任主体相一致的原则,提高调控效果。

(7)加强法律法规实施的力度。

主持人评论

三位专家都认同要对特大城市的人口规模进行调控,并提出了一系列颇有见地的对策建议。但他们在一些问题的看法上还是有所差别,黄润龙、段成荣教授认为特大城市不是必然就得病,关键在于科学的城市管理和规划以及采取得当的调控措施;奎宏教授则认为特大城市必然得病,大城市的病态是以“大”为根本病因,要缓解或消除大城市病,控制人口规模即为治本之策。

黄润龙教授认为城市化进程不可逆转,由此会有越来越多的人涌入城市,城市病日益凸显。为此,他开的药方是:着力从新城和公共交通方面入手,加大城市科学管理力度,增加特大城市人口容量;着力加强引导和转移,进行社会经济适当干预。治标方案是短时间用“猛药”,限制车辆购买与使用,控制外来人口数。治本则是从建设新城或副中心、增加基础设施投资、调整城市产业结构这几个方面来展开。

段成荣教授指出,北京市多年来的人口调控手段,尽管多种多样,但总起来讲处于“无序”状态,因而没有发挥出应有的作用。由此,他强调要有系统思维,要在全中国发展大格局背景下来考虑调控,必须坚持区域协调发展的思路,减轻包括北京在内的大城市人口压力。必须重视周边地区的发展,以分流来减缓首都人口压力;积极建立“有进有出、进出平衡”的人口动态平衡机制和人口效应评估机制。

奎宏教授认为大城市的人口增长过程是爆炸性的,结果也可能是爆炸性的、毁灭性的。必须以产业升级、用工规范、租房监管和城市规划为抓手,来进行系统调控,实现寓调控于管理,寓管理于服务,控制城市的无序蔓延,实现精明增长、均衡布局。

本主持人认为,要讨论清楚本次论坛的命题,需要对几个基本判断进行深入研讨。

第一,特大城市的未来趋势如何?根据笔者的一项研究表明,人口向大城市快速集聚的发展趋势将持续,预计到2020年,我国将出现100万人口以上的特大城市100多个,500万以上人口的巨型城市20多个,以及上海、北京、重庆、广州、深圳、天津、成都、武汉等一批人口过千万的超巨型城市。2020年将有超过5亿的城镇人口集中在大城市里。因此,本论坛要探讨的话题确实很重要,这会是很多人都将面临的一个普遍性问题。

第二,大城市到底好还是不好,是不是一定会得病?从国际经验来看,“城市病”与大城市并无必然联系,“城市病”主要是由于城市管理、城市规划和公共政策等方面原因造成的。主持人认为,在中国国情下,由于几个关键性原因,大城市往往都容易得病:(1)由于区域的产业结构格局不合理,大中小城市之间产业缺乏合理分工,造成大城市的功能和人口过于集中;(2)基本公共服务严重不均衡,造成特大城市对人口流动吸引力过强;(3)城市规划和空间布局不合理加剧了这种“拥挤”。因此,大城市固然好,但处于中国这样的发展阶段,往往容易得病,必须要有前瞻性判断,需要高度关注和重视其面临的问题。

第三,如果有大城市病,到底如何解决?综合三位专家的意见,我拟提出一个“系统设计、标本

兼治”的八字方针。系统设计是指特大城市的人口规模调控是一个系统工程,必须要有顶层设计和统筹协调。显然,城市得病了,并非是城市自身能解决的,它涉及到诸多宏观的公共政策。例如,基本公共服务均等化,只有不同地区的居民都能够享有大体相当的生活、福利水平和基本公共服务,才可能在很大程度上避免流动人口往大城市扎堆;又如,区域经济格局以及产业转移趋势决定了未来城镇体系和人口分布格局,如何促进产业转型升级与产业转移,促进区域协调发展,加快形成合理的产业分工体系也非常重要。标本兼治也是解决上述问题的必然要求。治标显然不是根本之道,如同“去痛片”,可以减缓问题,但也有副作用。限车限人限流动,虽是无奈之举,并非上策。其具体方式方法也尚有较大改进空间,需要进一步加强研究,以更好使人民群众满意。治本是核心,但见效长,必须软硬兼施、长短兼顾、统筹推进。一方面,要大力促进以特大城市为中心的城市群的发展,建设网络型城市,形成合理的经济生活圈。要通过规划明确各新城、副中心城市和周边卫星城镇的功能定位和分工,优化产业布局,引导人口集散,提倡城区综合功能开发,使就业区、生活区、休闲游憩区、商务区综合配套,促进公共产品、基础设施的协调衔接,构建合理的城镇体系,防止人口和功能的过度集聚。另一方面,要大力加强公共交通建设,提高城市科学管理水平和能力,积极采用信息技术,促进城市治理电子化,大大提高城市承载力,加强法律法规实施的力度等。

总之,如何科学有效地调控好特大城市的人口规模是一个富有挑战性的理论问题和现实命题,我们将继续关注和深入研讨,也希望本次论坛能起到一个抛砖引玉的作用。

参考文献 /References

- 王大奔. 如何控制大城市人口? 社会观察, 2006, 3: 32~33
Wang Daben. 2006. How to Control the Population of Big Cities? Social Observe 3: 32-33
- 张晓军, 潘芳, 张若曦. 我国特大城市发展的状况、特征及问题刍议. 城市发展研究, 2009, 12: 12~21
Zhang Xiaojun Pan Fang and Zhang Ruoxi. 2009. The Analysis about Mega-city Statuses and Development Characters and Problems in China. Urban Studies 12: 2-21.
- 赵惠云. 建国 60 年城市社会经济发展日新月异. 中国城市统计年鉴, 2009: 10-15
Zhao Huiyun. 2009. Urban Social Economic Development is Developing Rapidly with in the 60th Years of the Founding of China. China Urban Statistical Yearbook. Beijing: China Statistics Press. 10-15.
- 国家统计局城市司和江苏调查总队课题组. 外来人口对城市的影响研究. 中国城市统计年鉴, 2009: 26-39
The Research Group of the City Department of the National Statistics Bureau and Jiangsu Survey Office. 2009. Research on the City Impact of the Floating Population. China Urban Statistical Yearbook. Beijing: China Statistics Press. 26-39
- 杨纯. 今天的摩天大厦可能成为城市“伤疤”. 科技日报, 2008-06-27
Yang Chun. 2008. The Skyscraper Today Will be the Scar of the City. Science and Technology Daily. June 27, 2008
- 陈昭锋. 我国城市化的困境. 城市问题, 2004, 2: 6~9
Chen Zhao Feng. 2004. On the Predicament of Urbanizing in China. Urban Problems 2: 6-9
- 项光勤. 科学发展观与南京新区建设. 南京社会科学, 2004, 5: 134~137
Xiang Guangqin. 2004. Scientific Concept of Development and New District Construction in Nanjing. Social Science in Nanjing 5: 134-137.
- 王玲慧, 万勇. 国际大都市新城发展特点比较. 城市问题, 2004, 2: 66~70
Wang Linghui and Wan Yong. 2004. The Experience and Tendency of the Construction of New Towns in Urban Suburbs. Urban Problems 2: 66-70
- 孙斌栋, 潘鑫, 胥建华等. 我国特大城市交通战略的未来走向—京沪城市交通比较与启示. 城市问题, 2007, 5: 81

~ 85

Sun Bindong Pan Xin and Xu Jianhua 2007. The Development Trend of Transportation Strategy of Mega-cities in China: the Comparison and Enlightenment of Urban Transportation between Beijing and Shanghai. Urban Problems 5: 81-85

- 10 曹锦文, 左庆乐. 我国城市交通拥挤收费的实践探索. 价格理论与实践, 2006(7): 34~35

Cao Jinwen and Zuo Qingle 2006. The Charges Practice Research on the Traffic Congestion in Cities China. Price Theory & Practice 7: 34-35.

Population Control in Megacities

China has been urbanizing and big cities have been growing rapidly. Number of megacities in China increased from 34 in 1997 to 63 in 2007. There are substantial disputes over China's urbanization strategy to prioritize big cities or medium and small-sized cities. Development of big cities faces challenges in transportation, housing, environment and resources and public services, and population control becomes increasingly important in big cities. This issue of Population and Development Forum is specifically devoted to population control in China's megacities, for which three population experts were invited to share their views and suggestions. Professor Huang Ronglong from Nanjing Normal University argues that the major cause of China's urban disease is not overpopulation but ill management of the cities. However, Professor Ding Jinhong from East China Normal University has a different view and asserts that a permanent cure to urban disease is population control. Talking on population control in Beijing, Professor Duan Chengrong from People's University of China suggests the population control strategy be changed from a local to a national perspective. Three experts also provide policy suggestions in population control, city planning and management, industrial upgrading, mechanisms in evaluating demographic effect of social and economic programs, etc. Professor Liu Feng from Development Research Center of the State Council chairs the Forum and provides comments to the three papers and his own opinions as well.

(责任编辑: 沈 铭 石 玲 收稿时间: 2011-01)